ARRÊT DE LA COUR
19 septembre 1985 *

Dans les affaires jointes 194 à 206/83,

Asteris AE, société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Athènes (affaire 194/83),

Strymon Ellas — Adelfoi Bitzidi AE, société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Serrè (affaire 195/83),

Adelfoi Chatziathanassiadi AVE, société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Serrè (affaire 196/83),

Amvrosia — Konservopiia Veroias AEVE, société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Veria (affaire 197/83),

Elliniki Viomichania Eidon Diatrofis AE, société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Larissa (affaire 198/83),

Eteria Emporiou & Antiprossopeion Eisagogiki-Exagogiki Darva EPE, société anonyme de droit grec, ayant son social social à Egio (affaire 199/83),

Sevath AVE Syneteristiki Eteria Viomichanikis Anaptixeos Thrakis, société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Xanthi (affaire 200/83),

Anonymos Viomichaniki Eteria Konservon D. Nomikos, société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Athènes (affaire 201/83),

Intra Anonymos Viomichaniki & Emporiki Eteria, société anonyme de droit grec, ayant son siège à Athènes (affaire 202/83),

Viomichania Trofimon AE, société anonyme de droit grec, ayant son siège à Kalamata (affaire 203/83),

Adelfoi Kanakari AVE & Exagogiki Eteria Georgikon Proionton, société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Athènes (affaire 204/83),

* Langue de procédure: le grec.

Syneteristika Ergostasia Konservopoiias Voriou Ellados AE — Sekove AE, société anonyme de droit grec, ayant son siège social à Thessalonique (affaire 205/83),

Omospondia Georgikon Sineterismon Thessalonikis, société coopérative de droit grec, ayant son siège social à Thessalonique (affaire 206/83),

représentées par M[es] Ioannis E. Stamoulis, Christos D. Arvanitis et Nikolaos I. Tsiokas, avocats au barreau d'Athènes, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M[e] Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

parties requérantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Dimitrios Gouloussis, conseiller juridique, et M. Bernhard Jansen, membre de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Manfred Beschel, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en dommages-intérêts au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, O. Due et C. Kakouris, présidents de chambre, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann et R. Joliet, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M[me] D. Louterman, administrateur

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 27 février 1985,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par requêtes déposées au greffe de la Cour le 14 septembre 1983, la société Asteris, ayant son siège social à Athènes, et douze autres sociétés de droit grec, toutes productrices de concentrés de tomates, ont introduit, en vertu des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité CEE, des recours visant à la réparation du dommage qu'elles prétendent avoir subi à la suite d'une fixation incorrecte de l'aide communautaire aux concentrés de tomates pendant les campagnes 1981-1982 et 1982-1983.

Sur le cadre et l'objet des recours

2 En vue de déterminer le cadre juridique du litige, il y a lieu de rappeler que le règlement n° 516/77 du Conseil, du 14 mars 1977 (JO L 73, p. 1), a codifié l'ensemble des dispositions relatives à l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes et qu'aux termes de l'article 20 de ce règlement, la gestion de l'organisation de marché est confiée à la Commission, qui statue selon le régime dit du « comité de gestion ». Par le règlement n° 1152/78, du 30 mai 1978 (JO L 144, p. 1), le Conseil a complété cette organisation par l'introduction, dans le règlement n° 516/77, d'une série d'articles nouveaux, 3 bis à 3 quater, instituant un régime d'aide à la production de certains produits, dont les concentrés de tomates et les pêches au sirop. Selon le préambule de ce règlement, ce régime a pour but « de rendre les produits communautaires plus compétitifs en adoptant les mesures nécessaires qui permettent de vendre ces produits à des prix concurrentiels par rapport à ceux pratiqués par les principaux pays tiers producteurs ».

3 Aux termes de l'article 3 bis, le régime d'aide est fondé sur des contrats liant les producteurs et les transformateurs. Pour les livraisons effectuées au titre de ces contrats, il est fixé un « prix minimal » que les transformateurs doivent payer aux producteurs. Ce prix a été calculé sur base de la moyenne des prix payés par les transformateurs pour la matière première durant la campagne de commercialisation précédant l'introduction du nouveau régime; le prix minimal a fait l'objet

d'une actualisation, de campagne en campagne, en tenant compte de l'évolution tant des prix de la matière première que des coûts de production.

4 L'article 3 ter dispose que le montant de l'aide est fixé de manière à compenser la différence entre le niveau des prix des produits communautaires et celui des produits de pays tiers, étant entendu que, pour établir le niveau des prix des produits communautaires, il est tenu compte du prix minimal fixé en vertu des critères de l'article 3 bis et des « frais de transformation », établis sans prendre en considération les entreprises ayant les frais les plus élevés.

5 D'après l'article 3 quater, les modalités d'application des articles 3 bis et 3 ter sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 20, c'est-à-dire par la Commission, statuant conformément à la procédure du « comité de gestion ». La fixation du prix minimal et du montant de l'aide s'effectue de la même manière.

6 C'est sur la base de l'article 3 quater du règlement n° 516/77 que la Commission a fixé le montant des aides pour les campagnes successives. Pour les concentrés de tomates en particulier, l'aide est fixée pour un produit d'un degré de concentration normalisé, d'une teneur de 28 à 30 % en extrait sec, conditionné dans des emballages types d'un poids déterminé, qui a varié selon les campagnes. Par le règlement n° 1610/78, du 10 juillet 1978 (JO L 190, p. 19), la Commission a fixé des « coefficients » destinés à tenir compte simultanément des différents degrés de concentration du produit et de l'incidence croissante sur le prix des emballages plus petits que le conditionnement type retenu par le règlement fixant le montant des aides. Il est à souligner que ces coefficients s'appliquent au montant de l'aide fixé pour le produit type et non aux différents éléments pris en considération pour déterminer le montant de l'aide.

7 C'est à ce stade d'évolution de la réglementation communautaire qu'est intervenu l'acte d'adhésion de la Grèce (JO 1979, L 91, p. 17). Les articles 58 et 59 de cet acte prévoient un régime de rapprochement graduel des prix agricoles grecs vers le niveau des prix résultant des diverses organisations communes de marché. Comme point de départ, l'article 58, paragraphe 2, garantit aux producteurs grecs des prix de marché équivalant à ceux obtenus sous le régime national antérieur. L'article

59, paragraphe 2, prévoit, pour les produits transformés à base de tomates ou de pêches relevant du règlement n° 516/77, un rapprochement en sept étapes dont le détail est réglé par la suite de cette disposition.

8 L'article 103 de l'acte d'adhésion précise les modalités d'application à la Grèce du régime d'aide prévu au règlement n° 516/77. Le paragraphe 1 de cet article prévoit que le prix minimal visé à l'article 3 bis du règlement n° 516/77 est établi sur la base des prix payés en Grèce aux producteurs pour le produit destiné à la transformation, constatés pendant une période représentative à déterminer, sous le régime national antérieur. Cette période a été définie par le règlement n° 41/81 du Conseil, du 1er janvier 1981 (JO L 3, p. 12).

9 Aux termes du paragraphe 3 de l'article 103, le montant de l'aide communautaire octroyée en Grèce est fixé de manière à compenser la différence entre, d'une part, le niveau des prix des produits des pays tiers, déterminé selon l'article 3 ter du règlement n° 516/77, et, d'autre part, le niveau des prix des produits grecs, en tenant compte du prix minimal, constaté comme il est indiqué ci-dessus, et des frais de transformation « valables en Grèce ».

10 C'est en application de toutes ces dispositions que la Commission a établi, pour la première fois, par son règlement n° 1963/81, du 10 juillet 1981 (JO L 192, p. 16), en vue de la campagne 1981-1982, des montants d'aide à la production différenciés pour, d'une part, les États membres autres que la Grèce et, d'autre part, la Grèce. A la même époque, la Commission a fixé, par son règlement n° 1962/81, du 10 juillet 1981 (JO L 192, p. 13), les coefficients destinés à tenir compte des frais variables occasionnés par le conditionnement des produits. Dans son principe, ce règlement est identique au règlement initial n° 1610/78.

11 Les aides à la production ont été fixées, toujours selon les mêmes principes, par le règlement n° 1585/82 de la Commission, du 12 juin 1982, pour la campagne 1982-1983; parallèlement, les coefficients ont été repris dans le règlement n° 1602/82 de la Commission, du 22 juin 1982 (JO L 179, p. 16).

12 Les recours ont pour objet la réparation du dommage que les requérantes estiment avoir subi du fait d'une fixation inappropriée de l'aide à la production de concentrés de tomates pendant les campagnes 1981-1982 et 1982-1983. Les demandes reposent sur des bases partiellement différentes pour les deux campagnes.

13 Pour la campagne 1981-1982, les requérantes expliquent que l'analyse des documents du comité de gestion compétent et leur comparaison avec les dispositions retenues par le règlement n° 1963/81 de la Commission auraient révélé que la Commission aurait appliqué, sans justification aucune, une réduction de 6,41 Écus aux chiffres originairement soumis au comité de gestion.

14 Au surplus, elles font valoir que les coefficients fixés, en vue de la dérivation de l'aide pour les concentrés de tomates présentés dans des emballages plus petits que le conditionnement type retenu par le règlement n° 1962/81, les aurait désavantagées du fait que, pour les différentes catégories de poids, un coefficient unique serait appliqué à un montant d'aide inférieur pour les producteurs grecs par rapport aux producteurs des autres États membres. Cette différence de traitement serait incompatible avec la règle de non-discrimination de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE et l'article 103, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion, en ce qu'elle ne tiendrait pas compte des frais de conditionnement effectifs en Grèce.

15 Pour la campagne 1982-1983, les requérantes ne contestent pas la fixation de l'aide en soi, mais seulement la distorsion introduite à leur détriment par l'application des coefficients prévus par le règlement n° 1602/82, applicable à la campagne en question.

16 Pour ce qui est de l'abattement de l'aide pour la campagne 1981-1982, la Commission reconnaît que c'est à la suite d'un appel du Conseil, en faveur d'une gestion économique des moyens financiers de la Communauté, qu'elle aurait appliqué une réduction uniforme de 6,41 Écus à l'aide accordée tant aux producteurs grecs qu'aux producteurs des autres États membres. La Commission fait valoir qu'aucune disposition ne l'oblige à fixer chaque année le montant de l'aide pour les concentrés de tomates exactement au niveau résultant des données examinées par le comité de gestion et que, de toute façon, elle dispose à ce sujet d'un pouvoir discrétionnaire qu'elle exerce dans le cadre de la politique économique globale de la Communauté et, en particulier, de la politique agricole.

17 Il y a lieu de faire remarquer au sujet de cet élément du litige que les requérantes ne sauraient être admises à se prévaloir, pour contester la légalité d'un règlement

de la Commission, d'une divergence entre les dispositions prises et les documents préparatoires, reflétant les propositions dont le comité de gestion était saisi. On ne saurait, en effet, élever les indications contenues dans des documents préparatoires au rang d'une règle de droit qui permettrait de censurer la décision prise, en fin de compte, par la Commission en délibération avec le comité de gestion. Les déductions que les requérantes ont tirées de la comparaison entre les propositions originairement soumises au comité de gestion, en ce qui concerne le prix minimal de la matière première et les frais de transformation, en vue d'établir le montant de leur dommage, doivent donc être écartées.

18 Interrogées sur la portée de leurs recours, les requérantes ont d'ailleurs expressément reconnu qu'elles ne contestent pas les valeurs prises en compte pour la détermination de l'aide, mais que leurs contestations se limitent à la fixation erronée des coefficients qui permettent de déduire, du montant de l'aide fixé en fonction de l'emballage type retenu par les règlements de la Commission, le montant de l'aide accordée pour les concentrés de tomates présentés dans des emballages plus petits.

Sur le fond

19 Dans son arrêt de ce jour dans l'affaire 192/83, République hellénique/Commission, la Cour a déjà eu l'occasion d'examiner les griefs soulevés contre la fixation des coefficients valables pour la campagne 1983-1984, par le règlement n° 1615/83 de la Commission, du 15 juin 1983 (JO L 159, p. 48). Ainsi qu'il apparaît de la motivation de cet arrêt, ces coefficients ne constituent, en réalité, que la reconduction des coefficients valables pour les campagnes antérieures, contestés par les requérantes. Les requérantes s'étant ralliées sur ce point à l'argumentation du gouvernement de la République hellénique, il suffit de renvoyer aux constatations de cet arrêt qui reconnaît l'illégalité du système des coefficients dans la mesure où celui-ci aboutit à une compensation inadéquate, pour les producteurs grecs, des frais supplémentaires de transformation occasionnés par la différence du conditionnement par rapport au conditionnement type envisagé par le règlement de la Commission fixant un montant d'aide différencié pour la Grèce et les autres États membres. Cette constatation doit être étendue par identité de motifs aux règlements de la Commission n^{os} 1962/81 et 1602/82, portant fixation des coefficients pour, respectivement, les campagnes 1981-1982 et 1982-1983.

20 La question se pose dès lors de savoir si la constatation de l'illégalité de la fixation des coefficients contestés par les requérantes constitue une base suffisante pour juger que la responsabilité de la Communauté est engagée.

21 Les requérantes mettent en cause la responsabilité de la Communauté en raison des conséquences d'actes réglementaires de la Commission. Or, il résulte d'une jurisprudence de la Cour que la responsabilité de la Communauté, en raison des conséquences d'actes normatifs, ne peut être engagée que dans des circonstances exceptionnelles (voir, à ce sujet, en particulier, les arrêts des 2 décembre 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt, 5/71, Rec. p. 975, et 25 mai 1978, Bayerische HNL, 83 et 94/76 et 40/77, Rec. p. 1209).

22 Il est rappelé qu'en vertu de cette jurisprudence la responsabilité de la Communauté ne peut être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Dans l'arrêt du 25 mai 1978, la Cour a souligné que la constatation du fait qu'un acte réglementaire n'est pas valide, comme c'est le cas en l'occurrence, ne suffit pas en lui-même pour engager la responsabilité, et qu'on peut exiger du particulier qu'il supporte dans des limites raisonnables certains effets préjudiciables à ses intérêts économiques, engendrés par un acte normatif, même si celui-ci est reconnu non valide. Selon le même arrêt, une indemnisation ne saurait entrer en ligne de compte que si l'institution concernée avait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs.

23 Il convient de retenir à ce sujet que, dans l'arrêt de ce jour rendu dans l'affaire 192/83 entre la République hellénique et la Commission, la Cour a constaté que la fixation des coefficients contestés résulte d'une erreur technique qui, si elle a abouti objectivement à une inégalité de traitement des producteurs grecs, ne saurait cependant être considérée comme constituant la violation caractérisée d'une règle de droit supérieure ou la méconnaissance, manifeste et grave, par la Commission, des limites de son pouvoir. Il y a lieu de faire remarquer, en particulier, que la règle de l'article 103, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion n'est pas mise en cause par la méthode appliquée par la Commission à la fixation des coefficients, ainsi qu'il résulte de la motivation de l'arrêt 192/83.

24 Ces considérations font apparaître que les requérantes ne sont pas dans une position telle que la responsabilité de la Communauté pourrait être considérée comme engagée, compte tenu des critères auxquels renvoie l'article 215, alinéa 2, du traité CEE. Leurs recours doivent, en conséquence, être rejetés.

Sur les dépens

25 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, alinéa 1, la Cour peut compenser les dépens pour des motifs exceptionnels.

26 Il résulte de ce qui précède que les requérantes avaient un motif raisonnable de contester le montant des aides qui leur ont été accordées, même si, de ce fait, on ne saurait considérer que la responsabilité de la Communauté est engagée. Il apparaît dès lors équitable de compenser les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Les recours sont rejetés.

2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 septembre 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart